

学校財政制度における公正とその制度化に関する研究  
ーアメリカ合衆国学校財政制度改革の検討を中心にー

竺沙知章

平成 25 年 1 月 10 日

## 序章 問題の所在

本論文は、アメリカ合衆国学校財政制度改革をめぐる議論の検討を通して、教育財政制度を構築し、整備、運営する際に基づくべき原理を探求することを目的としている。

アメリカ合衆国では、合衆国憲法修正第 10 条の規定により、教育に関しては州の権限となる。したがって、州ごとに公教育の制度化が図られ、教育行財政制度の整備がなされている。その中で、教育行政のみならず、教育財政についても独立して制度が整備されており、教育財政のあり方をめぐる論争が展開されてきている。その論争とそれに基づく制度のあり方を検討することは、教育財政制度、とりわけ学校財政制度の基本原理を探るうえで重要である。

学校財政制度の基本原理を検討するときに、次のような論点を取り上げることが必要となる。第一に、公正の問題である。財政においては、資源の配分が公正であることが求められる。どのような資源配分のあり方が、公正と捉えることができるのか、すなわちどのような理念に基づくべきなのか、目指すべき理念を問うことが必要である。第二に、公正を実現するための制度のあり方である。公正を実現するために、どのような制度であるべきか、その基本原理を探究することが必要である。それにはまず、中央と地方との関係の問題がある。財源の負担の関係、その運用に関する意思決定の権限の関係、そして補助金のあり方が問題となる。次に、アカウントビリティ制度である。資金運用の適正さ、資金運用の結果としての教育目標の到達に対する責任を問う制度のあり方である。最後に、教育成果の向上を促進する制度のあり方である。

## 第 I 部 州学校財政制度改革と公正の実現

### 第 1 章 教育費支出格差是正と財源保障

アメリカ合衆国では、学校の設置管理者である地方学区が、財産税を独自の財源とする自律した財政権限を有する学校財政制度が整備されてきている。しかし 19 世紀後半以降、地方学区における財政力の不足とその不平等が顕著に現れるようになり、その克服が学校財政制度の主要な課題とされ、学校財政制度に関して研究が開始されることになる。

学校財政制度に関する研究は、20 世紀初頭に初期の研究の展開が見られたが、そこでは、地方学区間の財政力や教育費支出の格差是正のための州補助金制度の研究が行われ、補助金方式のモデルが提示されていた。それらは、州が保障すべき教育費支出の水準と地方学区が独自の財源で得られる収入との差額を州の補助金額とする方式、地方学区の財政力の差、すなわち地方学区の税収入の格差を州補助金によって解消しようとする方式、全額州が負担する制度などが提案されていた。これらは、今日の州補助金方式の基になっている考え方である。

州の学校財政制度改革が最初に活発に展開されたのは 1970 年代及び 1990 年代以降である。それは、学校財政制度訴訟とそれに対応した州の学校財政制度改革であった。1970 年代は、学校財政制度訴訟の第一の波、第二の波の時代であり、1990 年代以降は、学校財政制度訴訟の第三の波の時代であった。1970 年代には、教育費支出の格差や財政力の格差による教育の諸条件の格差が問題とされ、その克服のための学校財政制度改革が展開された。さらに 1990 年代には、学校財政制度訴訟の第三の波と言われる新たな訴訟が多くの

州で展開されるようになり、州の学校財政制度改革が行われた。

訴訟や制度改革において問題にされたのは、地方学区間の教育費の格差であり、是正の対象となったのは、教育費支出の格差と地方学区の財政力の格差であった。さらに、前者については、地方学区間の教育費支出の差額を問題にする考え方と、最低限の教育費支出が保障されているかどうかを問題にする考え方とが示されていた。それに対応して、州の補助金制度の改革もなされ、教育費支出の格差を是正する補助金方式と地方学区の財政力の格差を是正する補助金方式などが導入され、各州において多様な制度改革が進められた。

以上のような動向は、各州の学校財政制度が訴訟に耐えうる制度になっているかどうかを検証する研究を導くことになった。それは、学校財政制度が公正であるかどうかを判定しようとするものであり、学校財政制度における公正を定義し、公正であるかどうかを量的に測定する方法を確立し、実際に、各州の学校財政制度が公正であるかどうかを判断するものである。

教育費支出の格差是正は、相対的で、程度の問題である。州学校財政制度が公正と判断しうるためには、どの程度の是正が達成されればよいかは、社会通念にも影響を受けながら、相対的に判断されなければならない面がある。また財源保障の方法は、全額州負担制度を除けば、州と地方学区とが協力して教育費を負担し合う関係にある。両者の関係は、それぞれの負担額の割合によって、州中心なのか地方学区中心なのかが判断できるが、そうした負担割合だけではなく、地方学区の教育費支出総額の決定について、州と地方学区とどちらがイニシアティブをとっているか、すなわち教育のための税率の決定権、教育費支出の総額の決定権をどちらが有しているかが重要である。実際に支出される教育費の水準と格差を問題にするのか、地方学区の財政力、税源の水準を問題にするのか、その考え方により多様な制度が各州において整備されている。

## 第2章 適切な教育費支出と財源保障

1983年に公表された「危機に立つ国家」により、教育水準の低下に対する危機意識が高まり、教育の質の向上を目指した教育改革が全米的に展開されるようになる。1990年代以降、国家的な教育目標が示され、その実現に取り組む改革が進められるようになっている。

このような教育改革の展開が、学校財政制度改革にも影響を及ぼすことになる。第1章でも取り上げた学校財政制度訴訟の第三の波と言われる動向において、新たな視点、すなわち「適切性(adequacy)」の視点が導入されることになる。「適切性」は、州の学校財政制度が公正であるかどうかを判断する際に、地方学区間の教育費支出の格差よりも、その支出水準を問題にするものであり、地方学区あるいは州の生徒1人当たりの教育費支出が、教育目標の達成に必要な水準となっているかどうか、とりわけ教育を受けるうえで不利な立場の子どもの教育を進める上で適切な教育費支出がなされているかどうかを問題にするものである。この「適切性」の観点からの学校財政制度訴訟が多く州で提起され、それに対応した学校財政制度改革が、1990年代以降活発に展開されることになる。

州の学校財政制度が公正であるかどうかの研究についても、「適切性」の視点が組み込まれることになり、その焦点が教育費支出の水準が適切であるかどうかにあることから、「適切性」を実現するために必要な教育費支出の算定に関する研究が展開されることになる。

### 第3章 教育成果向上の促進と財源保障

地方学区間の教育費支出の格差が是正され、また適切性の観点から十分な財源が保障されたとしても、その資源の運用が不適切であったり、非効率的であって、成果が上がらないということも考えられる。学校財政制度には、教育成果向上策を伴うことが必要となる。

アメリカ合衆国では、効果的学校の研究の蓄積があり、資金が最終的に用いられる学校の内部に焦点を当て、そこでの組織的活動が成果を挙げるための方策を研究することにより、資金の効率的な運用を追求しようとする取り組みが豊富である。そうした研究による学校改善モデルを学校財政制度の中に組み込むことができる。

また教育改革の動向と連動して、教育成果を問うアカウンタビリティ制度が整備され、学校財政制度に組み込まれることが進められている。それは、教育成果に関する検証を行い、その責任を問う制度である。教育成果に応じて、報奨が与えられたり、制裁が科されたりして、教育の成果を向上させるためのインセンティブを導入するものである。

さらに、学校に財政面での権限を与え、学校を基礎とした財政制度を導入する試みもなされている。財政運営上の権限を学校に与え、その意思決定の権限を学校に与えることにより、教育成果を上げる取り組みを促そうとする制度改革である。

## 第II部 連邦教育補助金制度の役割

### 第1章 連邦教育補助金制度の生成と発展

合衆国憲法の規定により権限がないものの、連邦も古くから教育に対する援助を提供してきた。初期の連邦による教育援助は、州の学校制度確立のための土地付与や補助金、職業教育の振興など特定目的のための補助金を交付するという形で行われていた。また教育の目的を特定しない一般補助金をめぐる議論が長く展開されてきており、連邦議会に法案が幾度も提案され、否決され続けてきた。州や地方学区中心の地方分権の伝統の中で連邦による教育へのコントロールに対する警戒が強く、宗教や人種に関わる政治的な問題も関係して可決されることはなかったものの、全米的に教育を振興する議論はなされていた。

連邦の教育に対する補助金の交付が発展、充実していくのは、1957年のスプートニクショックに触発され、理数教育の振興などを目的とした1958年の国家防衛教育法の制定以降であり、1965年の初等中等教育法の制定により連邦の教育補助金制度が確立したと捉えられる。初等中等教育法は、低所得家庭の子どもが集中する地方学区に対する財政援助を目的とした補助金交付などを内容とするものであり、その後、幾度かの改正により充実、発展を遂げながら、今日まで続いている連邦の教育補助金の中核になるものである。

### 第2章 初等中等教育法第1編の展開と学校財政制度における公正

初等中等教育法第1編の展開を見ると、まず1965年から1980年までの時期において、補助金運用体制の整備がなされていた。制定当初、法の目的に対する理解が徹底されていないなど法の実施の混乱状況を克服するために、補助金の交付目的に沿った運用がなされるように補助金運用に対する規制が強化され、補助金運用体制の整備がなされていった。次に、1981年から1987年までの時期は、規制緩和により州と地方学区の裁量権を拡大させた時期であった。連邦の規制が補助金交付の対象となる教育の効果を妨げる要因であるという認識の高まりや、連邦の役割を抑制的に捉えるレーガン大統領の小さな政府の政策

などにより行われたものである。それにより、州の対応の多様性を生むことになり、連邦補助金の実施問題を再燃させる状況になった。そして 1988 年以降の時期は、教育成果の向上を目指した教育改革の政策と連動して、教育成果の責任を問うアカウントビリティ制度の整備を組み込んだ連邦教育補助金制度が展開していくことになる。

### 第 3 章 学校財政制度における公正と連邦教育補助金制度

連邦教育補助金の展開から、教育における連邦の役割を整理するならば、それは必要な財源保障ということになる。財源保障の対象は、教育を受ける上で不利な立場にある子どもの教育への財源保障である。その方法は、対象となる子どもの教育に限定した特定補助金の交付である。この役割を継続しながら、「適切性」による学校財政制度改革と関連して、新たな連邦の役割が求められるようになってきている。すなわち、連邦教育補助金制度の中でアカウントビリティ制度の整備を求めることにより、州、地方学区に教育成果の向上を促す役割を果たすようになってきている。さらに、「適切性」の視点から全米的に学校財政制度のあり方を考える時、州を対象とした連邦教育補助金の創設が議論されるようになってきている。

### 終章 学校財政制度における公正概念とその制度化の課題

学校財政制度には公正が求められる。その概念は、複合的であり、平等、「適切性」がその要素となる。アメリカ合衆国においてその緻密化と総合化が図られてきている。学校財政制度における公正は、教育機会の平等に対する財政保障を目指すものである。教育機会の平等は、第一に教育成果、到達目標の問題である。子どもや地域のニーズに合った適切な目標設定とその判定方法が問題となる。第二に教育費水準の問題である。目標を達成するのに適切な教育費水準であることが必要となる。それは、教育の成果を上げるのに必要な教育費を意味する。第三に地域格差の問題である。アメリカ合衆国の場合、地方学区間の格差が問題とされる。格差は、教育費水準、地方学区の財政力について問題となる。これらの問題は、どのような目標を設定し、その達成のためにどの程度の教育費水準が必要なのか、どの程度まで格差が是正されるべきなのか、課題となる。

以上のような課題は、研究成果に基づきながらも、実際の学校財政制度の整備と改革を通じて、取り組まれるべき問題である。したがって、学校財政制度に求められるのは、そうした課題に取り組むことができる体制が整備されていることである。それは、学校の設置者が、必要で適切な教育費水準を決定する権限と財源とをひとしく持つこと、そして学校財政制度が公正であることを検証する仕組みを整備することを必要とするものである。前者は、中央のレベルでの財源保障と格差是正の補助金方式、学校設置者レベルでの適切な教育費水準の決定と必要な財源の確保、運用という財政制度を整備することである。後者は、中央レベルでの教育費水準の「適切性」、学校設置者間の格差、教育成果の達成について、検証する制度を整備することである。